



**STRATÉGIE  
2018-2022**

---

# Mexique

#MondeEnCommun



The background features several overlapping, thin purple circles and arcs of varying sizes, creating a dynamic, abstract pattern. The word "Mexique" is centered within one of the smaller circles.

**Mexique**

# SYNTHESE DE LA STRATEGIE

Le Mexique est membre de l'OCDE et représente la 14<sup>e</sup> puissance commerciale mondiale, le 5<sup>e</sup> pays le plus divers au monde en termes de biodiversité et l'un des premiers pays à avoir soumis ses objectifs de contributions nationales à la réduction des gaz à effet de serre (NDC) au sein de l'Accord de Paris. Le Mexique pèse donc sur ces sujets au niveau international. En même temps, 5<sup>e</sup> plus grand pays exportateur de pétrole et 13<sup>e</sup> émetteur de gaz à effet de serre au monde, il doit encore relever de lourds défis pour atteindre ses objectifs. Le Mexique représente donc un pays stratégique pour l'AFD pour travailler sur les « enjeux globaux » que sont la lutte contre le changement climatique et la biodiversité, sujets d'intérêt partagé entre la France et le Mexique et sur lesquels la France est mobilisée au niveau international.

Par ailleurs, conscient des limites de l'extrême dépendance à sa relation avec les Etats-Unis, le Mexique cherche à diversifier ses partenariats politiques et économiques, notamment avec l'Europe, dont la France, avec laquelle la relation politique s'est considérablement renforcée depuis 2012.

**Depuis l'ouverture de son agence au Mexique en 2009**, l'AFD s'est concentrée sur différents sujets contribuant à la lutte contre le changement climatique et à la préservation de la biodiversité : gestion des forêts, mise en place de nouveaux modèles d'aire protégée, efficacité énergétique, promotion des énergies renouvelables et impact de la transition énergétique sur la croissance et les emplois, promotion de pratiques agricoles adaptées aux défis du changement climatique. À travers ses interventions et notamment les coopérations techniques, l'AFD s'est affirmée comme un interlocuteur crédible du pays pour la mise en oeuvre de ses politiques publiques, elle l'a accompagné dans son positionnement international et elle a valorisé de nombreux savoir-faire français.

## Proposition de stratégie au Mexique pour 2018-2022

La victoire écrasante d'Andres Manuel Lopez Obrador à la présidence de la République en juillet 2018 – confortée par la victoire de son parti aux élections locales, des gouverneurs et aux deux chambres législatives – ouvre une période d'alternance politique historique au Mexique, dans le contexte d'un modèle économique et social essoufflé : augmentation de la pauvreté, des inégalités, de la violence et de la corruption. Les orientations du nouveau président correspondent à un changement fort de position par rapport à l'administration sortante : il met en avant les besoins sociaux considérables et les problématiques de marché intérieur peu traités par les administrations précédentes.

Dans le prolongement du positionnement actuel de l'AFD au Mexique et en tenant compte de la période de changement qui s'ouvre et des priorités du nouveau président, l'AFD visera à accompagner le pays dans sa **transition vers un modèle bas-carbone et résilient, favorisant la préservation des ressources naturelles et l'inclusion sociale**. Ceci correspond à :

- la poursuite de l'intervention de l'AFD sur la lutte contre le

changement climatique et la biodiversité/protection des ressources naturelles, à travers différents secteurs (transition énergétique, pratiques agricoles, efficacité de la fourniture d'eau, préservation des ressources naturelles terrestres et marines). Ces sujets feront l'objet de grands rendez-vous internationaux d'ici 2020 : COP 15 sur la biodiversité en Chine (en 2020), que la France s'est engagée à accompagner, et communication des trajectoires de décarbonation de long terme et rehaussement des objectifs nationaux de réductions d'émission gaz à effet de serre.

- la définition d'un nouvel objectif d'inclusion sociale. Ceci passera par une attention particulière de l'AFD aux enjeux sociaux au sein de secteurs dans lesquels elle est déjà présente (accès à l'énergie, à l'eau, aux transports, intégration des enjeux sociaux dans les programmes et politiques de transition énergétique, de préservation de la biodiversité et de développement rural, etc.). Et ceci passera également par une ouverture à des projets visant directement l'accès aux infrastructures et services sociaux tels que la santé, l'enseignement supérieur et la formation professionnelle, et les services de protection sociale (par exemple : accompagnement de programmes sociaux permettant l'adaptation au changement climatique des Mexicains les plus pauvres/vulnérables), par ailleurs identifiés comme stratégiques dans le cadre de la relation franco-mexicaine.

Ces orientations sont en phase avec celles de la coopération franco-mexicaine (Plan d'Action de l'ambassade, orientations du Comité stratégique franco-mexicain, perspectives de coopérations décentralisées) ainsi qu'avec la disponibilité d'expertise publique et la présence des entreprises françaises au Mexique.

L'AFD maintiendra une activité majoritairement souveraine, à hauteur d'environ 70 % des octrois. Elle poursuivra ses efforts pour développer le portefeuille non-souverain, notamment auprès des banques de développement.

Pour mettre en oeuvre cette stratégie, l'AFD s'attachera à renforcer son articulation avec la relation franco-mexicaine, notamment à travers ses liens avec les ministères français concernés par les sujets d'intervention de l'AFD au Mexique, la priorisation de sujets importants pour la France, et la mobilisation des acteurs politiques.

Elle structurera l'agenda de travail avec le nouveau gouvernement mexicain pour l'activité souveraine à travers la proposition de signer une feuille de route définissant les sujets sur lesquels le Mexique et la France souhaitent travailler ensemble. Elle veillera à maintenir des coopérations techniques ambitieuses, mobilisant l'équipe France, et à recourir à une large palette d'outils (coopérations décentralisées, financement des ONG, ressources en subvention, FFEM, expertises internes et externes, production de connaissances et partenariat).

Elle travaillera à faire évoluer son offre financière en fonction du contexte.

# SOMMAIRE

---

<b>1. ÉLÉMENTS DÉTERMINANTS POUR LA STRATÉGIE DE L' AFD</b> .....	<b>1</b>
1.1 De lourds défis politiques, économiques, sociaux et climatiques .....	6
1.2 Une alternance politique historique .....	8
1.3 Un recours marginal aux financements des bailleurs de fond .....	9
1.4 Eléments de cadrage de la stratégie française .....	9
<b>2. BILAN, VALEUR AJOUTÉE ET CONTRAINTES DE L' AFD AU MEXIQUE</b> ...	<b>11</b>
2.1 Bilan quantitatif : 1,5 milliard d'euros d'engagements en 9 ans .....	12
2.2 Bilan qualitatif et valeur ajoutée de l'AFD .....	14
<b>3. STRATÉGIE D'INTERVENTION DE L' AFD</b> .....	<b>16</b>
3.1 Les orientations stratégiques proposées .....	17
3.2 Objectifs et activités .....	18
3.3 Objectifs transversaux .....	22
3.4 Partenariats et production de connaissances .....	23
<b>4. MOYENS ET MODALITÉS D'INTERVENTION</b> .....	<b>25</b>
4.1 Programmation financière .....	26
4.2 Modalités d'intervention .....	26
<b>ANNEXE – INDICATEURS DE SUIVI DE LA STRATEGIE</b> .....	<b>29</b>
<b>LISTE DES SIGLES</b> .....	<b>30</b>



**1.**

**ÉLÉMENTS  
DÉTERMINANTS  
POUR LA  
STRATÉGIE  
DE L'AFD**

# 1.1. DE LOURDS DÉFIS POLITIQUES, ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CLIMATIQUES

## 1.1.1 Un modèle économique fragile

**Le Mexique est la deuxième économie d'Amérique latine**, avec un produit intérieur brut (PIB) de plus de 1.200 Mds USD et un vaste marché intérieur de 128 millions d'habitants en 2016. Il est le deuxième récepteur d'investissements étrangers du continent (26 Mds USD en 2016).

Membre de l'OCDE et du G20, le Mexique est la première puissance commerciale latino-américaine, la 14<sup>e</sup> au niveau mondial, grâce notamment à de nombreux accords de libre-échange. Après deux crises économiques sévères sur la période récente (1995 et 2008), une politique constante de stabilisation macroéconomique et une gestion plus rigoureuse des finances publiques ont renforcé sa résilience et son accès au marché des capitaux<sup>1</sup>.

**Le Mexique connaît cependant une croissance structurellement faible** depuis les années 1980, de 0,6 % en moyenne par an. Sa compétitivité est également en retrait par rapport aux économies de la région : il est classé 57<sup>e</sup> sur 140 pays par le Forum Economique Mondial, derrière le Chili, le Panama et le Costa Rica, notamment en raison des éléments suivants :

### → La dépendance de son économie.

Le Mexique affiche une très forte dépendance à l'égard de ses recettes d'exportation de pétrole (en 2015, 20 % de ses recettes publiques étaient pétrolières) et à l'égard des Etats-Unis (80 % de ses exportations sont à destination des Etats-Unis et 55 % des investissements directs de l'étranger au Mexique proviennent des Etats-Unis, qui fournissent 48,7 % de ses importations). De plus, la chute progressive des revenus pétroliers<sup>2</sup> du Mexique a beaucoup pénalisé ses finances publiques et rend le pays vulnérable aux chocs pétroliers. Conscient des limites de cette dépendance à sa relation avec les Etats-Unis, le Mexique cherche à diversifier ses partenariats, notamment avec l'Europe et l'Asie, comme en témoigne la modernisation de l'accord de libre-échange Mexique-Union Européenne engagée fin 2016.

→ **Une pression fiscale faible**, avec des recettes fiscales à hauteur de 16,2 % du PIB en 2015 contre 22 % en moyenne en Amérique latine et 34 % en moyenne dans l'OCDE, malgré une augmentation du niveau de ces recettes à la suite de la réforme fiscale de 2014<sup>3</sup>. Le faible niveau de pression fiscale résulte notamment de l'importance de l'économie informelle, qui recouvrait 57 % de la population active en 2016.

→ **Un investissement public peu élevé**, avec à peine 3,7 % du PIB consacré à l'investissement public au premier trimestre 2015 et un taux d'investissement public dans les infrastructures de 2,6 % en 2017, parmi les plus bas d'Amérique Latine, d'après la Banque Mondiale (2018). La dépense sociale est particulièrement faible et très inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE. Par exemple, les dépenses de santé représentaient 11 % des dépenses publiques en 2015, à comparer à la moyenne OCDE de 17,8 %.

→ **Un crédit au secteur privé peu élevé<sup>4</sup>**. L'accès au crédit est largement concentré sur les grandes entreprises manufacturières à faible valeur ajoutée et destinées à l'export, ce qui pénalise la consolidation d'autres secteurs économiques. L'insuffisance d'investissement public et de crédit au secteur privé ont conduit à un déficit d'infrastructures et des déséquilibres territoriaux.

## 1.2.3 Des niveaux élevés de pauvreté et d'inégalités

La pauvreté et les inégalités ont augmenté en dépit de la stabilité de la croissance mexicaine au cours de ces 10 dernières années, et de son rang de 14<sup>e</sup> puissance mondiale :

- **La pauvreté touche 43,6 % de la population en 2016** et se concentre sur certains territoires (Etats du Chiapas, Guerrero et Oaxaca où l'extrême pauvreté atteint 30 %) et certaines populations (73 % des populations autochtones). L'Indice de Développement Humain (IDH) est passé de 0,77 en 2011 à 0,67 en 2014 (73<sup>e</sup> rang sur 187 pays) ; 48 des 2446 communes du Mexique ont un IDH compris entre 0,435 et 0,598, ce qui est à proche de l'IDH moyen d'Haïti, à 0,4.

- **Les zones rurales sont les plus impactées par la pauvreté** : selon le Conseil national pour l'évaluation des politiques de développement social, 61,1 % de la population rurale (qui représente 21 % de la population) vivait dans la pauvreté et 20,6 % dans l'extrême pauvreté en 2014.

- **Le niveau d'inégalités est très élevé et s'est dégradé depuis 2008** : le centile le plus riche de la population concentre 21 % des revenus nationaux alors que les 20 % les plus démunis en perçoivent moins de 5 %. Le Mexique présente les plus fortes inégalités régionales de revenus et de taux d'homicide, parmi les pays de l'OCDE en 2015. L'accès aux services de santé et d'éducation est également très inégal,

<sup>1</sup> Sa note souveraine est classée par Fitch et Standard and Poor's à BBB+ depuis 2013 et à A3 par Moody's depuis 2014.

<sup>2</sup> 65 % de ses exportations en 1980 contre 5 % en 2016.

<sup>3</sup> Statistiques des recettes publiques, 2017, OCDE.

<sup>4</sup> 20 % en moyenne entre 2010 et 2014, ratio le plus faible parmi les pays émergents.

avec une forte différence de qualité des services entre les acteurs publics et les acteurs privés, auxquels seule une frange de la population peut accéder.

### 1.2.4 La vulnérabilité des femmes au Mexique

Malgré des progrès significatifs en termes d'accès à l'éducation et de représentation politique des femmes depuis 20 ans, le taux de participation des femmes au marché du travail reste parmi les plus bas des pays de l'OCDE. En 2016, seulement 44,9 % des femmes mexicaines en âge de travailler avaient un emploi contre 78 % des hommes, et la qualité des emplois des femmes actives était plus faible que celle des hommes<sup>5</sup>.

La violence à l'égard des femmes est extrêmement répandue. Les féminicides – meurtres de femmes en raison de leur sexe – ont augmenté de 72,2 % entre 2015 et 2017<sup>6</sup> et les deux tiers des Mexicaines de plus de 15 ans avaient subi une agression à caractère sexuel en 2016<sup>7</sup>.

### 1.2.5 Un niveau de violence et de corruption endémique

Le Mexique présente un niveau de corruption parmi les plus élevés au monde, qualifié par certains de « corruption institutionnalisée ». En 2016, le Mexique est classé 123<sup>e</sup> sur 176 pays par Transparency International (contre 95 en 2015), qui a évalué le coût de la corruption pour les finances publiques à 9 % du PIB en 2015, soit l'équivalent de 80 % des impôts collectés au niveau national.

De graves problèmes de sécurité, de violence et d'accaparement de terres, liés aux cartels de la drogue et à la criminalité organisée, ont causé un nombre élevé de morts (120 000), de disparitions (plus de 30 000) et de personnes déplacées (250 000) de 2006 à 2016. En 2016, la violence aurait coûté au Mexique 18 % de son PIB<sup>8</sup>. La disparition de 43 étudiants en 2014 – encore inexpliquée à ce jour –, après des affrontements avec la police, témoigne tristement de ces problématiques de corruption et de violence. De même que l'assassinat, au premier semestre 2018, de 133 candidats aux élections de juillet 2018, en grande majorité des candidats à des mandats locaux.

### 1.2.6 Le défi du changement climatique et de la dégradation de l'environnement

Le Mexique abrite environ 12 % des espèces mondiales et fait partie des 5 pays présentant la plus grande diversité d'écosystèmes au monde. En même temps, il est un grand producteur de pétrole et le 13<sup>e</sup> émetteur mondial de gaz à effet de serre (GES), ce qui conduit à des problèmes environnementaux majeurs.

- Des pratiques agricoles mal gérées (gestion de l'eau et des intrants, élevage extensif) ont engendré des pollutions, une dégradation des sols et une réduction des surfaces forestières : le Mexique était en 2015 le cinquième plus grand déforesteur mondial et l'agriculture et le changement d'usage des sols contribuaient à près de 20 % des émissions de gaz à effet de serre.
- Le processus d'urbanisation non maîtrisé s'est traduit par une extension très forte des villes (surface urbaine multipliée par 7 en 30 ans<sup>9</sup>), qui a renchéri les coûts des services publics et dégradé leur qualité.
- Les industries extractives (pétrole et gaz, notamment) créent des lourds dommages environnementaux.
- On constate des problèmes sanitaires croissants dus notamment aux pollutions atmosphériques (pulmonaires, en particulier), notamment chez les Mexicains les plus vulnérables.

Le Mexique a été l'un des premiers pays à soumettre ses contributions volontaires (Nationally Determined Contribution/NDC) pour la COP21 et a activement participé à la conclusion de l'Accord de Paris. Cette position se traduit notamment dans la Loi de Transition Énergétique votée en décembre 2015 et la Stratégie de transition pour promouvoir l'usage de technologies et de combustibles propres (décembre 2016), par lesquelles le Mexique a pris des engagements ambitieux : diminuer de 22 % ses émissions de GES en 2030 (par rapport à un scénario de référence) et augmenter la part d'énergies propres dans la production d'électricité de 21 % en 2016 à 35 % en 2024 et 50 % en 2050. Au sommet sur le climat One Planet Summit organisé par la France le 12 décembre 2017, la politique volontariste du Mexique pour la mise en place de la taxe carbone a été saluée. Ces objectifs de mise en place d'un modèle de croissance plus sobre en carbone doivent trouver leur place au sein d'une économie encore très carbonée à l'heure actuelle.

<sup>5</sup> OECD (2017), "The status of women in Mexico", in Building an Inclusive Mexico: Policies and Good Governance for Gender Equality, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265493-6-en>.

<sup>6</sup> « Il faut changer le paradigme de la sécurité publique au Mexique », Le Monde, 20/07/2018.

<sup>7</sup> INEGI (2017), "Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25 de noviembre)". [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/violencia2017\\_Nal.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/violencia2017_Nal.pdf).

<sup>8</sup> Instituto de Paz en Mexico, Índice de Paix Mexique 2017.

<sup>9</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

## 1.2. UNE ALTERNANCE POLITIQUE HISTORIQUE

On peut distinguer deux Mexique, l'un plutôt formel, manufacturier et bénéficiant de la mondialisation, et l'autre informel et souffrant d'une insertion moins porteuse dans la mondialisation (trafics illicites, agriculture non compétitive). Le modèle économique du pays est fragile et a conduit à un appauvrissement de la population et de ses ressources naturelles, et à l'augmentation des inégalités<sup>10</sup>. Ces éléments plaident pour une transition vers un nouveau modèle économique, environnemental et social.

C'est dans ce contexte qu'intervient l'écrasante victoire d'Andres Manuel Lopez Obrador (dit « AMLO ») – issu du parti MORENA de « régénération nationale », situé à gauche et nationaliste – à la présidence de la République en juillet 2018. Le nouveau président, qui prendra ses fonctions le 1<sup>er</sup> décembre 2018, bénéficie d'une légitimité historique, avec 53 % des voix et la confirmation de sa large victoire aux élections locales, des gouverneurs et au Congrès : son parti détiendra 6 des 9 postes de gouverneur d'Etat qui ont été renouvelés, ainsi que la majorité absolue à la chambre des Députés et au Sénat. Ce sera la première fois depuis 1928 que la présidence ne sera pas exercée par les deux partis traditionnels, à savoir le PRI (centre), à la tête du pays depuis plus de 70 ans hormis une alternance de 2000 à 2012, et le PAN (droite). L'élection d'AMLO correspond à la fois à une sanction à l'encontre des partis traditionnels (en particulier le PRI, arrivé au scrutin très fragilisé par de nombreux scandales de corruption, des pratiques de clientélisme et l'augmentation de la criminalité), et à un vote d'espoir de la part d'une population épuisée par les dernières décennies de violence, de corruption et d'augmentation de la pauvreté et des inégalités.

Les priorités du nouveau président sont la lutte contre les inégalités, la pauvreté et la corruption, ainsi que la restauration d'une certaine indépendance du pays, notamment au niveau énergétique et alimentaire. Parmi ses annonces figurent l'augmentation du salaire minimum et des dépenses d'éducation, l'amélioration du système de retraites, la restauration d'une capacité de production des produits de base pour l'instant importés des Etats-Unis. Il présente également un ambitieux programme

d'infrastructures, portant notamment sur la construction d'un train touristique entre Cancun et Tulum, le développement d'un axe ferroviaire dans l'isthme de Tehuantepec (sud du pays) pouvant concurrencer le canal de Panama, et la construction de nouvelles raffineries de pétrole. À ce stade, le nouveau président ne s'est pas exprimé sur les sujets de lutte contre le changement climatique et de préservation des ressources naturelles du pays. Ces orientations correspondent à un changement fort de position par rapport à l'administration sortante : le nouveau président souligne les besoins sociaux considérables et les problématiques de marché intérieur peu traités par les administrations précédentes, et n'a pas donné de place pour l'instant à l'implication du Mexique sur la scène internationale sur les sujets globaux, qui avaient été fortement investis par l'administration sortante.

Pour financer les investissements sociaux annoncés, AMLO prévoit de mettre en œuvre un large programme d'économies (amélioration des achats publics, baisse des revenus et avantages des hauts fonctionnaires, réorganisation des différents programmes sociaux, etc.), sur fond de rigueur budgétaire. Il est probable cependant que ces économies ne suffisent pas à financer les programmes sociaux et d'infrastructures annoncés. A défaut, le nouveau gouvernement aura à revoir à la baisse les ambitions de sa politique (programmes d'infrastructures et sociaux), et/ou à augmenter les impôts, et/ou à recourir davantage à l'endettement.

<sup>10</sup> Le conseil d'administration du Fonds Monétaire International (FMI) du 8 novembre 2017 a souligné ce décalage entre de bons fondamentaux économiques (politique monétaire et budgétaire prudente, système financier sain, volonté réformatrice du gouvernement, avec le vote de nombreuses réformes) d'une part et la persistance de risques, structurellement liés au modèle de développement du Mexique, d'autre part. Le FMI recommande en conséquence de prioriser la mise en place de réformes structurelles, en particulier pour renforcer l'Etat de droit, lutter contre la corruption et réduire l'informalité, de manière à stimuler la croissance potentielle et favoriser l'inclusion.



# 1.3. UN RECOURS MARGINAL AUX FINANCEMENTS DES BAILLEURS DE FOND

Le financement du développement relève principalement de l'Etat fédéral, des banques de développement publiques (qui bénéficient notamment de financements octroyés par les bailleurs internationaux), des Etats fédérés, des bailleurs internationaux et du secteur privé.

Les besoins de financement du secteur public mexicain sont couverts pour l'essentiel par des financements domestiques, via des émissions obligataires sur le marché national, et marginalement par des financements extérieurs (en devises), à travers des émissions obligataires sur les marchés internationaux et des emprunts aux banques de développement multilatérales et bilatérales. À l'instar des autres grands pays émergents, le Mexique est en effet capable de se financer facilement sur les marchés internationaux, à des taux très compétitifs. La part des ressources contractées auprès des bailleurs de fonds est ainsi très faible, généralement inférieure à 10 % des besoins de financement externe; l'Aide Publique au Développement (APD) s'établit à une moyenne annuelle de 500 MUSD, bien inférieure aux transferts de fonds des migrants ou aux IDE qui sont de l'ordre de 24 Mds USD chacun.

Les principaux partenaires du Mexique sont les Etats-Unis, la France et l'Allemagne pour les bilatéraux et la Banque Mondiale, la Banque Interaméricaine de Développement (BID) et l'Union européenne (UE) pour les multilatéraux. L'UE ne consacre plus d'enveloppe nationale au Mexique, qui n'est donc plus éligible qu'aux facilités régionales telles que la Facilité d'Investissement pour l'Amérique Latine (LAIF).

La dette publique globale est passée de 34,8 % du PIB en 2012 à 46,4 % en juin 2018<sup>11</sup>. Elle est composée essentiellement de dette en monnaie locale, à 70 %. Plus de 40 % de la dette publique en pesos est détenue par des non-résidents. Le FMI considère soutenable la situation d'endettement du Mexique, mais souligne l'augmentation continue de son niveau d'endettement, la participation croissante des non-résidents, et un coût de financement en hausse, qui pourraient devenir critiques dans un contexte macroéconomique incertain. Ceci pourrait conduire le Mexique à recourir davantage aux bailleurs.

## 1.4. ELÉMENTS DE CADRAGE DE LA STRATÉGIE FRANÇAISE

### 1.4.1 Des relations politiques franco-mexicaines renforcées depuis 2012

Depuis 2012, les relations entre la France et le Mexique s'inscrivent dans une dynamique particulièrement favorable, consolidée par deux visites d'Etat croisées. Pour la France, le partenariat avec le Mexique est important à double titre: i) renforcement du dialogue politique avec le Mexique sur les enjeux globaux (notamment lutte contre le changement climatique et préservation de la biodiversité) en amont des échéances internationales, vu l'implication du Mexique sur ces sujets au niveau international, ii) renforcement de leurs liens économiques et commerciaux, dans le cadre de la volonté du Mexique de diversifier ses partenaires.

Le plan d'action de l'ambassade de France au Mexique retient ainsi, parmi ses objectifs, de faire progresser l'influence politique de la France au Mexique, à travers le renforcement du dialogue politique franco-mexicain sur

les enjeux sur lesquels la France entend peser (dont le climat, une mondialisation équilibrée et le développement humain), et la promotion de l'expertise française en matière de gouvernance, sur l'impunité et la corruption notamment.

Une déclaration conjointe (10 avril 2014) puis une feuille de route (mars 2017) ont instauré un « partenariat stratégique » entre les deux pays et décliné les différents domaines concernés, qui ont été confirmés par la rencontre du Ministre français des Affaires étrangères J.-Y. Le Drian avec son homologue mexicain L. Videgaray en octobre 2017. Ceux-ci ont en effet réaffirmé l'attachement des deux pays i) aux enjeux globaux (paix et sécurité, climat et environnement), ii) au renforcement de la coopération en matière d'éducation, d'enseignement supérieur, de recherche, d'innovation et de culture et iii) à la consolidation des liens économiques entre les deux pays, notamment sur les secteurs de l'aéronautique, l'agroalimentaire, l'énergie, les infrastructures, le développement urbain, la

<sup>11</sup> Note de conjoncture économique, SER Mexique, sept 2018.

santé, l'espace, l'eau, l'économie verte, les technologies numériques et le tourisme. Lors de leur rencontre en avril 2017, les deux ministres des Affaires étrangères ont annoncé vouloir renforcer le partenariat franco-mexicain.

### 1.4.2 Une diversité d'acteurs

Un conseil stratégique franco-mexicain (CSFM) a été créé en octobre 2012, destiné à renforcer la coopération bilatérale en facilitant les rencontres entre les décideurs des deux pays. Il regroupe des personnalités de haut niveau, de structures publiques comme privées, notamment sur l'éducation, la culture, les énergies, la santé, l'innovation. La coopération décentralisée est également un outil de la relation franco-mexicaine. Les coopérations décentralisées entre les deux pays apparaissent particulièrement dynamiques par rapport aux autres pays de la sous-région, où les relations entre collectivités locales ont diminué ces dernières années. En témoigne l'existence d'un dispositif d'appel à projets annuel pour la coopération décentralisée France-Mexique financé conjointement par la France (MEAE) et le Mexique. Des groupes de collectivités locales ont été créés successivement en France (2013) et au Mexique (2017), afin de renforcer les liens existants. Plusieurs coopérations sont en cours, financées dans le cadre du dispositif d'appel à projets, notamment sur les thèmes de l'aménagement de la ville, de l'image (industrie de l'image créative), et de l'observation de la mer et du littoral.

Différentes ONG françaises sont présentes au Mexique (Médecins du Monde, la FIDH, le CCFD-Terres solidaires, Oxfam) et quelques-unes ont été financées par l'AFD (cf. partie.1 infra). Beaucoup d'entre elles travaillent sur la défense des droits de l'homme, l'appui aux populations migrantes et certaines sur l'agro-écologie et la résolution des conflits liés à la terre. Le positionnement de ces ONG fait bien ressortir les problèmes d'inégalités et d'Etat de droit posés par le modèle mexicain.

### 1.4.3 De grandes opportunités d'échanges et d'investissements

L'Union Européenne a signé en 1997 un accord global avec le Mexique, instaurant le libre-échange. Cet accord a permis d'augmenter les échanges et les investissements européens au Mexique. Sa modernisation, qui est en cours, ouvrira de nouvelles opportunités pour les entreprises françaises (en particulier dans le domaine agroalimentaire) et européennes. Au niveau français, le commerce bilatéral progresse à un rythme soutenu : les échanges commerciaux sont en continuelle progression depuis 2009 et ont atteint un record en 2015 à 5,6 Mds EUR au bénéfice de la France<sup>12</sup>.

Environ 500 entreprises françaises sont présentes dans le pays, produisant principalement pour le marché nord-américain mais également et de manière croissante, pour le marché intérieur. La présence des petites et moyennes entreprises françaises demeure plus restreinte mais fait l'objet d'un appui volontariste des autorités françaises.

Le Mexique cherche à diversifier ses partenariats commerciaux, ce qui constitue une période propice pour le développement des échanges économiques avec la France.

<sup>12</sup> Il s'agit du 11<sup>e</sup> excédent commercial français au niveau mondial et du 2<sup>e</sup> à l'échelle latino-américaine.

# 2.

**BILAN, VALEUR  
AJOUTÉE ET  
CONTRAINTE DE  
L'AFD AU MEXIQUE**

L'agence de Mexico est compétente pour le Mexique et Cuba, ainsi que pour le suivi des relations avec la BCEI, banque régionale de l'Amérique centrale. Le bureau de PROPARCO – filiale de l'AFD dédiée au secteur privé – situé à Mexico, couvre l'Amérique centrale, le Mexique et la Caraïbe, à l'exception d'Haïti et de la République Dominicaine.

L'AFD intervient au Mexique depuis 2009 avec un mandat de « croissance verte et solidaire », qui a été confirmé par la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. Cette loi précise également que, pour les très grands émergents (TGE), dont le Mexique, « au-delà du concept de l'aide, qui n'est plus adapté à leur situation, la France aura pour objectif de rechercher des solutions partagées à des défis communs et d'associer ces pays à la coopération internationale en appui aux pays les plus pauvres. (...). Le partenariat avec les TGE, qui mobilisera les acteurs français dans leur diversité, est essentiel pour renforcer le dialogue et préparer ensemble les négociations internationales sur les enjeux partagés ».

Le Mexique a été l'un des pays d'Amérique Latine à souffrir le plus de la crise économique internationale de 2008. L'AFD y a démarré son activité dans ce contexte, et a souhaité répondre à deux enjeux: i) proposer une première intervention contra-cyclique, et ii) privilégier les thématiques sur lesquelles la France et le Mexique partagent des valeurs et des intérêts communs et sur lesquelles le Mexique entend se positionner comme un acteur émergent de poids sur la scène internationale, ce qui est le cas du changement climatique.

La première opération de l'AFD au Mexique a ainsi consisté en un prêt budgétaire en contrepartie de la prise en compte des enjeux climat mentionnés dans le cadre du programme mexicain spécial de lutte contre le changement climatique. Dans la continuité de cette première opération, les financements qui ont suivi se sont centrés sur la lutte contre le changement climatique et la protection des richesses naturelles, à travers différents secteurs.

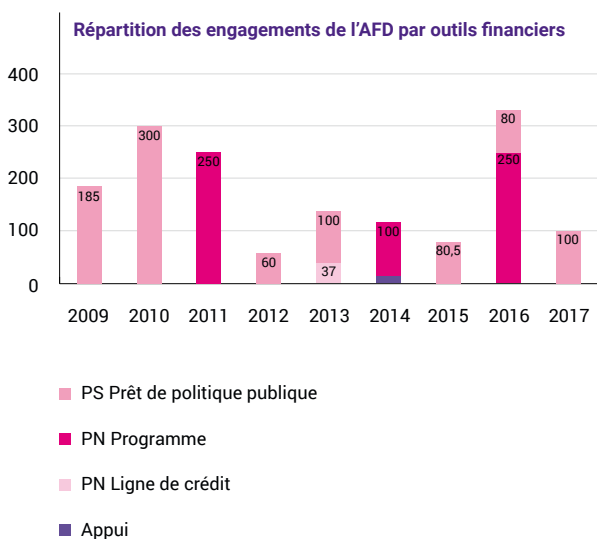
## 2.1. BILAN QUANTITATIF: 1,5 MILLIARD D'EUROS D'ENGAGEMENTS EN 9 ANS

Au 31 décembre 2017, soit neuf ans après le démarrage des activités, le cumul des engagements (nets d'annulation) de l'AFD a atteint plus d'1,5 Md€ de prêts à conditions de marché, dont 905 M€ de prêts à l'Etat fédéral, dits « prêts souverains » (60 %) et 637 M€ de prêts non-souverains<sup>13</sup> (40 %).

**Le portefeuille de prêts souverains** est composé exclusivement de 6 prêts de politique publique (PrPP)<sup>14</sup> à l'Etat mexicain, qui ont porté sur la lutte contre le changement climatique mexicain (deux prêts d'un montant total de 485 M€), la préservation de la biodiversité (deux prêts d'un montant total de 140 M€), la transition énergétique du pays (deux prêts d'un montant total de 180 M€) et la politique de l'eau (100 M€). L'unicité de cette modalité d'intervention au niveau souverain répond à une demande du Ministère des Finances mexicain à l'AFD, au titre de bailleur bilatéral récent sur le territoire mexicain.

- **Le portefeuille non-souverain** est composé de deux prêts à la Compagnie Fédérale de l'Electricité (350 M€ au total) pour appuyer ses investissements d'efficacité énergétique, et d'une ligne de crédit (37 M€) à la banque de développement rural FIRA, pour soutenir des pratiques agricoles favorisant l'atténuation et l'adaptation du secteur au changement climatique. Par ailleurs, le

prêt de 250 M€ au Métro de la ville de Mexico octroyé en janvier 2016 pour améliorer son efficacité énergétique, est toujours en cours de négociation, pour une signature espérée en 2019, une fois les nouvelles équipes gouvernementales en place.



<sup>13</sup> Prêts sans la garantie de l'Etat.

<sup>14</sup> Les prêts de politique publique ont vocation à financer et accompagner des politiques publiques, des stratégies ou des programmes sectoriels ou multisectoriels. Ils sont structurés autour d'un financement budgétaire non affecté à des composantes précises d'une politique ou d'un programme, du suivi de la politique publique sur la base d'une matrice d'indicateurs, et de programmes de coopération technique destinés à soutenir la mise en œuvre de la politique concernée.

La plupart de ces prêts ont fait l'objet de coopérations techniques ou de projets pilotes, financés par des ressources propres de l'AFD, le fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences (FEXTE), des facilités européennes ou encore le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM).

Par ailleurs, l'AFD a mis en œuvre des financements en subvention.

- Le FFEM finance deux projets au Mexique, pour un total de 3 M€ : i) définition d'un modèle d'aire naturelle protégée spécifique dans l'Etat du Jalisco, en s'inspirant du modèle français de Parc Naturel Régional, pour une gestion concertée du territoire permettant la préservation du patrimoine naturel et culturel, et le développement économique local, et ii) protection de la zone lacustre de Xochimilco, inscrite au patrimoine de l'UNESCO, dans la ville de Mexico.
- L'AFD a également soutenu plusieurs initiatives d'ONG au Mexique, pour un montant total d'environ 5,80 M€ : i) santé sexuelle et reproductive (Médecins du Monde, environ 5 M€, pour deux phases), ii) renforcement des droits de l'Homme, en particulier dans les Etats de Guerrero et Oaxaca (Mouvement pour une Alternative Non-violente et Comité Français, 322 000 €), et iii) insertion socio-économique rurale dans la région de Pahuatlan (Acting for Life, 430 000 €).

Ce portefeuille d'interventions permet à l'AFD d'être impliquée à la fois :

- au niveau national (appui à la mise en place de cadres réglementaires et politiques nationaux, ou programme d'investissements répartis dans différentes zones du pays, avec la CFE et FIRA),
- et à des niveaux plus localisés, selon des approches territoriales, par exemple : i) le projet FFEM dans l'Etat du Jalisco en accompagnement du premier PrPP biodiversité, ii) le projet pilote de lien entre les politiques agricole et de biodiversité dans l'Etat du Chiapas en accompagnement du second PrPP biodiversité, iii) les financements ONG.

## PROPARCO au Mexique

PROPARCO a financé plusieurs contreparties pour un total de l'ordre de 93 MUSD : (i) Finterra, institution financière agricole, pour soutenir la croissance des PME agricoles (10 MUSD), (ii) le développement de nouveaux produits pédagogiques destinés aux professeurs d'écoles publiques par EDILAR (190 m MXN ; soit environ 10 m USD), (iii) le développement d'un parc éolien par EURUS (35 MUSD), (iv) le secteur de l'éducation par l'intermédiaire de FINEM, société financière qui octroie des crédits dans le secteur de l'éducation (88 m MXN, soit environ 4,7 m USD), et (v) le développement de l'activité de PROTEAK, spécialisée dans l'exploitation durable des forêts.

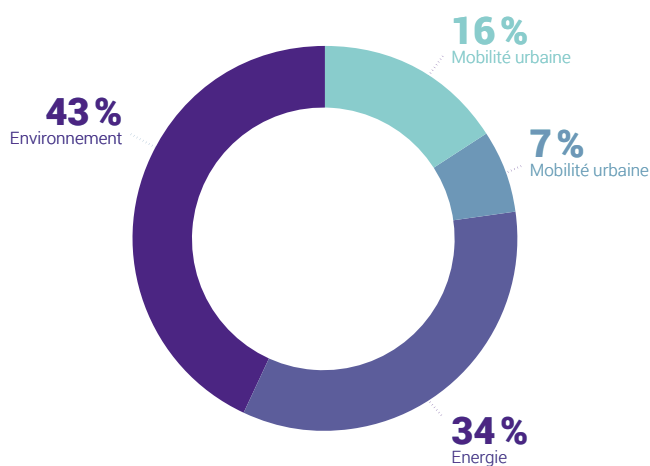
## 2.2. BILAN QUALITATIF ET VALEUR AJOUTÉE DE L'AFD

### 2.2.1 Une forte identité « climat » et « ressources naturelles »

A la suite de sa première opération au Mexique (prêt budgétaire contra-cyclique ciblé sur les enjeux de climat), l'AFD a octroyé cinq autres prêts de politique publique, tous en lien avec la lutte contre le changement climatique et la préservation des ressources naturelles, à travers différents secteurs : gestion de l'eau, des forêts et des aires protégées, transition énergétique, gestion durable des territoires ruraux.

La priorité donnée par l'agence à ces deux thématiques transversales lui a permis de faciliter son identification par les acteurs mexicains et de construire des partenariats solides, en période de démarrage de son activité.

#### Répartition des engagements de l'AFD par secteur (au 31/12/2017)



### 2.2.2 Un interlocuteur du Mexique dans la mise en œuvre de ses politiques publiques

À travers les dialogues de politique publique et les coopérations techniques intervenus dans le cadre des prêts de politique publique (transferts de savoir-faire, mise à disposition d'outils, appui à l'élaboration de réglementations), l'AFD s'est efforcée de construire un dialogue ciblé et continu sur les politiques publiques mexicaines de transition énergétique et de soutenabilité environnementale. Il en a résulté un dialogue de qualité, inscrit dans le temps, qui permet d'accompagner la mise en œuvre de politiques de développement durable, de renforcer la relation franco-mexicaine sur de grands enjeux partagés, objet de négociations internationales, et de valoriser des savoir-faire français.

Des relations durables sont désormais nouées avec les ministères et agences chargés de la mise en œuvre des politiques concernées et des coopérations techniques de long terme sont en place avec ces interlocuteurs. Ces relations et programmes de coopération ont permis à plusieurs reprises de renforcer les positions du Mexique au niveau international et le positionnement de la France comme allié de poids du Mexique sur les sujets globaux. À titre d'exemple, la collaboration entre l'Office Français des Conjonctures Economiques (OFCE) et les autorités mexicaines sur l'évaluation de l'efficacité énergétique et la mesure des économies d'énergie a contribué à l'élaboration des propositions de contributions nationales de réduction des GES du Mexique à la COP 21.

De la sorte, la coopération technique et le dialogue sur les politiques publiques menés depuis 2009, ont significativement contribué à positionner l'AFD et les opérateurs français comme des partenaires crédibles du Mexique sur les sujets de la transition énergétique, de la gestion des territoires et de la lutte contre le changement climatique.

### 2.2.3 Un vecteur d'influence française

À travers ces programmes de coopération technique, le dialogue politique développé avec les acteurs mexicains et l'organisation d'événements, l'AFD contribue à valoriser l'expérience et le savoir-faire français, à différents niveaux :

- pour les coopérations techniques qu'elle finance, l'AFD a mobilisé des partenaires français dont les outils et expériences étaient pertinents par rapport aux problématiques mexicaines.

### À titre d'exemple, la Fédération des Parcs Naturels

Régionaux (PNR) est intervenue dans l'Etat du Jalisco pour la définition d'un nouveau statut d'aire protégée, cherchant à concilier objectifs de développement économique et préservation du territoire, qui est en cours d'institutionnalisation ; ou encore, la coopération du Ministère de l'Energie avec l'OFCE a permis le développement d'un outil de modélisation des impacts de la politique de transition énergétique mexicaine.

- l'AFD présente des modes de gouvernance et de régulation inspirés de l'expérience française : outre les projets de gestion du territoire décrits supra, les actions de coopération technique financées sur FEXTE dans les secteurs de l'énergie et de l'eau contribuent à créer des environnements plus régulés et des règles de marché plus justes en termes sociaux et environnementaux.
- l'AFD a été le partenaire de Business France dans l'organisation de plusieurs événements destinés aux entreprises françaises, comme par exemple le forum « Greentech » (juin 2012), vitrine de l'offre française en matière de technologies vertes, ou l'atelier « Vendre à CFE (Compagnie Fédérale de l'Electricité) » (juin 2014) permettant aux entreprises spécialisées dans les réseaux intelligents et les énergies renouvelables de présenter leur offre au producteur d'électricité.

### 2.2.4 La notion de « communs » au cœur de l'activité

Les interventions de l'AFD au Mexique ont beaucoup porté sur la construction de cadres visant à préserver les ressources naturelles (notamment à travers leur gestion participative et une attention portée au développement économique des communautés concernées) et à enrayer le changement climatique. Ces ressources constituent des « communs »<sup>15</sup>, qui permettent de réfléchir à de nouveaux modèles de développement, dépassant les fragilités de ceux du 20<sup>e</sup> siècle.

A titre d'exemple, la création d'un nouveau statut d'aire protégée mentionnée plus haut, dans l'Etat du Jalisco, ou encore un projet qui a permis la création de 7 associations intercommunales pour répondre de manière collective aux enjeux environnementaux locaux (pollution de l'eau, collecte des déchets, lutte contre la déforestation, etc.).

### 2.2.5 Une activité de production de connaissances stratégique

L'AFD a développé des activités de production de connaissances en parallèle de ses opérations de financement, par exemple : i) un partenariat avec le centre Mario Molina, afin d'accompagner la réflexion sur les politiques publiques mexicaines liées à l'environnement, ii) l'organisation d'ateliers d'urbanisme en 2016 dans 110 écoles primaires de la ville de Mexico pour sensibiliser les enfants aux enjeux urbains et contribuer au plan général d'urbanisme et à la nouvelle Constitution de la ville.

Ces activités, ainsi que la valorisation des connaissances produites dans le cadre de financements de l'AFD (par exemple : ouvrage sur la préparation du mécanisme international de protection des forêts au Mexique, REDD+) ont contribué à sa légitimité sur certains sujets et, en conséquence, à son ancrage au Mexique.

### 2.2.6 Un positionnement à ancrer

Au vu de la facilité du Mexique à accéder aux marchés financiers en dehors des bailleurs, le développement de l'activité de prêts de l'AFD repose sur des éléments non financiers. Les éléments suivants sont essentiels à l'attractivité de l'offre de l'AFD au Mexique dans ce contexte :

- la mobilisation de subventions pour financer des actions de coopération technique ;
- la capacité de l'AFD de proposer des programmes de coopération technique pertinents, avec une mise en réseau avec les acteurs français adéquats (administrations, agences nationales, centres de recherche, bureaux d'études, entreprises, etc.) ;
- une articulation étroite avec le dialogue bilatéral entre la France et le Mexique.

<sup>15</sup> Les « communs » sont des ressources que se partage une communauté grâce à un ensemble de règles de préservation ou de promotion, destinées à éviter l'effondrement des ressources concernées (climat, ressources naturelles, services énergétiques, biodiversité, gestion des territoires, patrimoine culturel, etc.). La notion de communs souligne le besoin de mettre en place des conditions de gouvernance mobilisant l'ensemble des acteurs concernés (puissance publique, secteur privé, société civile, communautés de citoyens) et instaurant un dialogue sur les règles de partage d'une ressource.



**3.**

**STRATÉGIE  
D'INTERVENTION  
DE L'AFD**



# 3.1. LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES PROPOSÉES

La stratégie de l'AFD au Mexique s'inscrit dans le cadre suivant :

- **le mandat de l'AFD dans les « très grands pays émergents »**, qui est de travailler sur les enjeux globaux et en lien avec les priorités politiques françaises, comme retenu par la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (« rechercher des solutions partagées à des défis communs (...) et renforcer le dialogue et préparer ensemble les négociations internationales sur les enjeux partagés ») et par les recommandations du CICID de 2016 (« l'objectif est de créer les conditions d'une mondialisation régulée et de renforcer son offre d'expertise et de préparation de projets, notamment dans le domaine de la lutte contre les dérèglements climatiques »). Ceci rejoint également l'approche des Objectifs de Développement Durable (ODD), qui souligne le besoin d'inventer de nouvelles relations entre les différents Etats, pour la gestion d'enjeux partagés.
- **le Plan d'Orientation Stratégique de l'AFD 2018-2022**, qui retient notamment les quatre engagements suivants : i) devenir la première agence de développement à inscrire l'intégralité de ses financements dans des trajectoires de développement sobre en carbone et résilient au sens de l'Accord de Paris, ii) s'assurer que toutes ses actions contribuent à renforcer le lien social ou, à tout le moins, à ne pas l'affaiblir, en mettant l'accent sur l'accès à l'éducation et l'égalité des droits femmes/hommes, iii) adopter un réflexe partenarial, iv) donner la priorité aux solutions non souveraines et permettant l'intervention du secteur privé, au plus près du terrain.

- **les premières grandes orientations stratégiques nationales** formulées par le nouveau président, qui n'a pas encore pris ses fonctions. La stratégie de l'AFD sera présentée à la nouvelle administration une fois en place, et ajustée si besoin, pour constituer une feuille de route entre l'AFD et le nouveau gouvernement mexicain.

La finalité de la stratégie proposée est **d'accompagner le Mexique dans sa transition vers un modèle bas-carbone et résilient, favorisant la préservation des ressources naturelles et l'inclusion sociale**, cette dernière étant définie comme « ce qui permet à tous les individus de participer à la société et d'être reconnu comme membre respecté et valorisé de cette société ».

Le Mexique fait face à des enjeux environnementaux et sociaux lourds, du fait de ses choix techniques (développement du gaz en substitution au pétrole, modèle d'élevage extensif, politique de bas-salaires, etc.) et de ses partenaires (dépendance historique aux Etats-Unis). L'AFD cherchera à accompagner le pays dans sa recherche de nouvelles dynamiques de développement.

- Sur les enjeux de transition énergétique et écologique, l'AFD s'appuiera sur la base solide de sa coopération actuelle avec le Mexique sur le changement climatique et la préservation des ressources naturelles, pour contribuer à maintenir ces sujets à l'agenda politique.
- Quant à la transition sociale, qui est au cœur des enjeux de développement du Mexique, la volonté du nouveau président d'investir sur les sujets sociaux, bien plus marquée qu'au cours des décennies politiques précédentes, constituera un contexte propice pour initier une collaboration.

## 3.2. OBJECTIFS ET ACTIVITÉS

**Pour contribuer à cette finalité, l'AFD se fixe quatre objectifs opérationnels :**

1. Favoriser un mode de développement plus sobre en carbone
2. Améliorer la gestion des ressources naturelles
3. Promouvoir le développement durable des territoires
4. Promouvoir des services publics inclusifs

### 3.2.1 Objectif 1 : Favoriser un mode de développement plus sobre en carbone

Le Mexique est le 1<sup>er</sup> émetteur de gaz à effet de serre du continent latino-américain et le 13<sup>e</sup> du monde. Les transports (26,2 %), l'électricité (19 %) et l'agriculture (12 %) sont parmi les secteurs les plus émissifs<sup>16</sup>.

#### Transition énergétique



La réforme énergétique en cours au Mexique vise notamment à réduire les coûts de l'énergie (notamment par la libéralisation des secteurs énergétiques et par une meilleure efficacité énergétique), ainsi qu'à augmenter la production d'énergies renouvelables, pour amorcer la réduction globale des émissions de GES. Dans ses premières annonces, le nouveau président a souligné sa volonté d'accélérer la transition vers les énergies renouvelables, de réformer la fiscalité liée à l'énergie pour davantage prendre en compte les enjeux sociaux et environnementaux, d'intégrer des investissements de développement social communautaire dans tous les projets énergétiques et de travailler au développement des compétences dans le secteur de l'énergie.

Dans ce contexte, l'AFD cherchera à poursuivre son engagement en faveur de la transition énergétique du pays, notamment à travers des appuis auprès du ministère de l'Énergie pour la définition, la mise en œuvre et la régulation de programmes de transition énergétique, par exemple autour de la tarification de l'énergie, du développement social autour des projets énergie, ou encore de la création « d'emplois verts ». L'AFD pourra également intervenir au niveau de projets d'investissement, portés par des agences publiques ou par des véhicules de financement *ad-hoc* tels que des fidéicommiss<sup>17</sup>, ou encore par des financements aux banques de développement :

- mise en œuvre du projet de réduction des pertes d'énergie en cours de réalisation par l'entreprise publique d'électricité (CFE), et octroi de nouveaux financements à la CFE (efficacité énergétique, énergies renouvelables, émissions d'obligations vertes, notamment), qui pourraient être accompagnés d'appuis techniques à la CFE, pour accompagner sa restructuration, dans le contexte de libéralisation du secteur de l'électricité ;

- autres projets d'efficacité énergétique et de promotion des énergies renouvelables.

#### Trajectoires de décarbonation

L'AFD cherchera à initier des appuis à d'autres administrations que le ministère de l'Énergie, pour la mise en œuvre de la trajectoire de développement bas carbone définie par le Mexique. Dans la continuité des coopérations développées par le passé, l'AFD proposera une offre analytique d'appui au Mexique pour préciser sa trajectoire bas carbone, qui pourra intervenir au niveau national, des collectivités locales et des secteurs émissifs (énergie, agriculture, transport, industrie). Les sujets suivants pourraient être traités : évaluation des impacts économiques de la transition, implications pour les politiques sectorielles, implications budgétaires (réformes fiscales vertes et progressives), prise en charge des impacts sociaux de la transition.

#### Agriculture



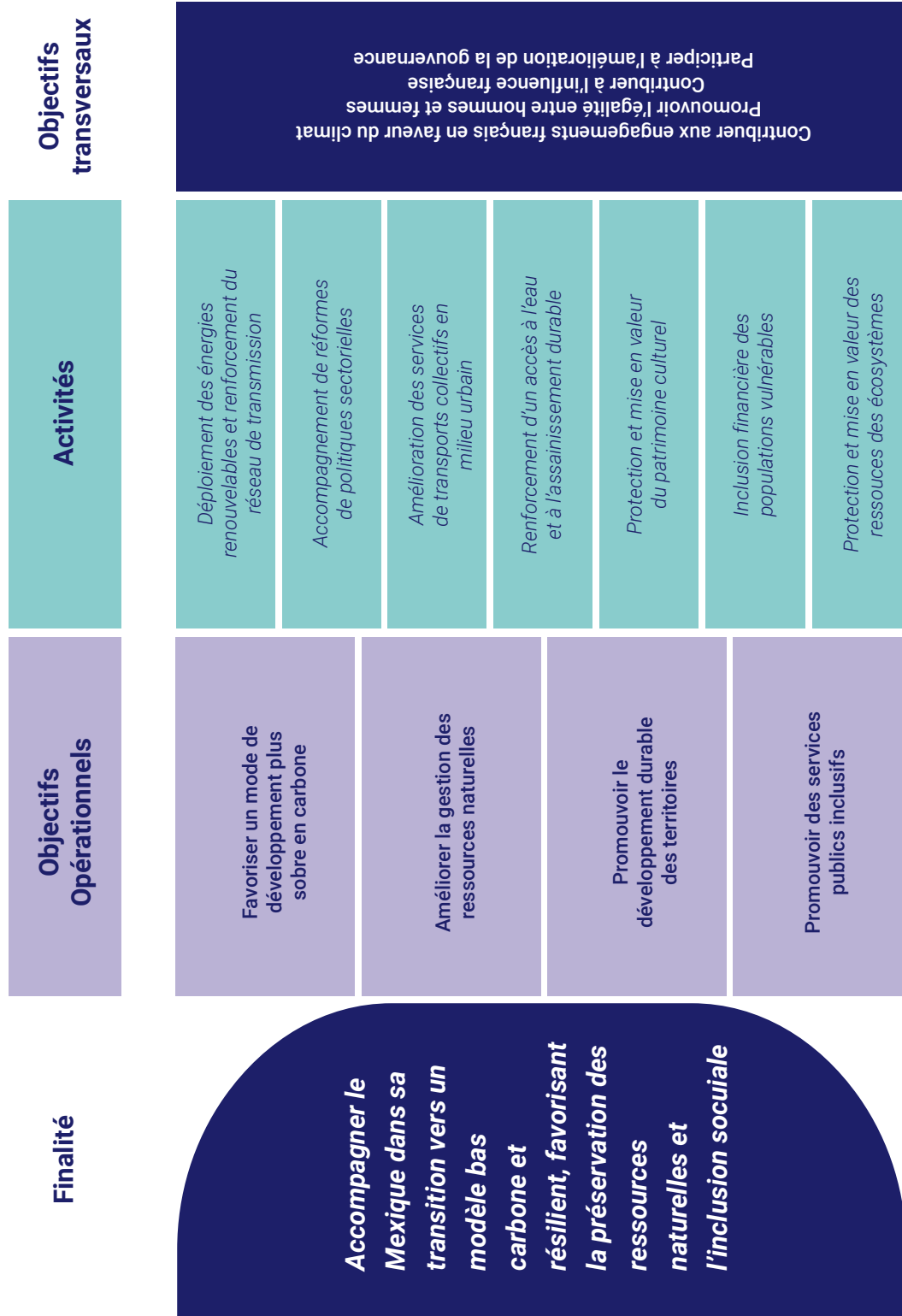
Dans le contexte d'un pays où l'élevage extensif dégrade fortement les sols et contribue à la déforestation, l'AFD continuera à soutenir l'émergence d'un modèle agricole résilient et solidaire, notamment à travers son programme actuel de coopération technique avec la banque de développement rural FIRA, qui consiste à encourager et diffuser le développement de pratiques durables et adaptées aux défis posés par le changement climatique. L'appui au développement de projets d'agriculture biologique et d'élevage durable et résilient au changement climatique sera étudié, notamment par l'intermédiaire du financement d'institutions financières, de même qu'un appui à l'évolution des systèmes alimentaires.

Ce dernier type de projet permettrait également de contribuer à l'amélioration de l'état de santé de la population, dont le taux d'obésité en forte progression est le deuxième plus élevé des États de l'OCDE après les États-Unis (supérieur à 30 % chez l'adulte, en 2015 - source OCDE), ce qui a conduit l'État à mettre en place dans les années 2010 des campagnes de communication autour d'une alimentation équilibrée et une taxe sur les boissons sucrées.

Sur ces sujets, de nouvelles interventions de l'AFD pourraient s'appuyer sur le fait que le Mexique est partenaire de l'initiative française « 4 pour 1000 : les sols pour la sécurité alimentaire et le climat », qui vise à promouvoir et développer des pratiques d'agriculture et d'élevage permettant un stockage plus important du carbone dans les sols.

<sup>16</sup> INECC, Inventaire National des Gaz à Effet de Serre, 2013.

<sup>17</sup> Le fidéicommiss est l'équivalent d'un trust anglo-saxon. C'est une disposition juridique qui permet à un mandataire de confier à une compagnie fiduciaire l'exécution d'une ou plusieurs tâches (capter un flux financier et rembourser le prêteur) au bénéfice d'un tiers ou à son propre bénéficiaire. Ce dispositif est largement répandu au Mexique, avec l'objectif de sécuriser le remboursement des emprunts.



### 3.2.2 Objectif 2 : Améliorer la gestion des ressources naturelles

L'amélioration de la gestion des ressources naturelles est essentielle pour subvenir aux besoins d'une population croissante et pour réduire la vulnérabilité du pays au changement climatique. D'après le diagnostic effectué par le Programme mexicain de lutte contre le changement climatique 2014-2018, les ressources hydriques, l'agriculture, les écosystèmes forestiers et les zones côtières figurent parmi les secteurs prioritaires en raison de leur haut degré de vulnérabilité au dérèglement climatique. Afin d'atteindre cet objectif, l'AFD s'attachera à financer des politiques et projets favorisant un usage raisonné des ressources naturelles et une meilleure résilience au changement climatique, en particulier dans les secteurs sur lesquels elle est déjà présente :

- **Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement**, l'AFD



cherchera à relancer un appui à la réforme de l'eau, en particulier sur l'efficacité des opérateurs municipaux en charge de la fourniture des services d'eau et d'assainissement et la gestion des risques de catastrophes (inondations, séismes, etc.). Les modalités d'intervention auprès de ces opérateurs seront étudiées.

- **Dans le champ de la biodiversité**, l'AFD poursuivra son



action pour accompagner la préservation de l'environnement, y compris par des actions d'adaptation au changement climatique grâce aux services fournis par les écosystèmes. L'AFD pourra également continuer son action d'accompagnement de la stratégie mexicaine contre la déforestation, dans la continuité de son action engagée en 2009 via le programme REDD+.

- **Dans le secteur agricole**, comme indiqué plus haut,



l'AFD cherchera à appuyer l'émergence d'un modèle agricole résilient et solidaire, qui contribuera à une gestion durable des ressources naturelles, en plus de l'objectif de décarbonation déjà identifié plus haut.

### 3.2.3 Objectif 3 : Promouvoir le développement durable des territoires

**a) Promouvoir une gouvernance durable des territoires ruraux**



La gouvernance et le dialogue participatif sont des enjeux cruciaux de la gestion durable du territoire, dans un contexte marqué d'une part par la réforme agraire qui a donné naissance à une modalité collective de propriété de la terre<sup>18</sup> et d'autre part par des mandats électifs courts. En effet, le mandat municipal est limité à 3 ans (avec une possibilité de réélection unique), ce qui limite la projection de

l'action publique sur le long terme, tandis que la division administrative provoque une fragmentation des territoires contraire aux flux écologiques.

L'AFD cherchera à poursuivre son activité en matière de gestion durable des territoires ruraux, conciliant préservation de la biodiversité et développement économique local, auprès notamment du ministère de l'Environnement. Notamment, elle accompagnera la mise en place du second prêt souverain à l'Etat mexicain pour la préservation de ses ressources naturelles, qui vise à passer à l'échelle le modèle de gouvernance locale des aires protégées portée par les intermunicipalités. Une importante coopération technique sera développée, avec l'objectif de créer les conditions pour une gestion ordonnée des territoires agricoles, conjuguant durabilité des activités productives et continuité écologique des services environnementaux et de la biodiversité.

Elle cherchera également à développer de nouveaux accompagnements, par exemple au niveau des territoires maritimes. L'appui à des projets de protection du patrimoine écotouristique pourra être étudié dans le cadre du nouveau mandat de l'AFD sur les industries culturelles.

**b) Participer à l'aménagement durable des villes et à leur résilience au changement climatique**

Au Mexique, l'aménagement urbain n'a pas suivi le rythme de l'urbanisation galopante initiée dès les années 1950.



Cette question a été mise à l'agenda récemment, via notamment la création d'un Ministère du Développement agricole, territorial et urbain (SEDATU) en 2013 et l'adoption d'un Plan National de Développement Urbain 2014-2018.

En raison des contraintes présentées plus haut, l'AFD n'a jusqu'à présent pas pu intervenir directement en prêt auprès des collectivités locales en faveur de la gestion durable des villes. Elle s'est cependant investie sur le sujet à travers d'autres outils, notamment l'intervention du FFEM à Xochimilco et le projet de participation citoyenne « Quelle Ville voulons-nous pour demain ? ».

L'AFD continuera à chercher à financer les projets des collectivités locales. Ces interventions seront conditionnées à la possibilité de trouver un schéma de financement des acteurs de la ville. Elles pourront s'appuyer i) sur la réplique du schéma de fidéicomiso en cours de mise en place dans le cadre du projet de modernisation et d'extension du métro de la Ville de Mexico, s'il est concluant, ou ii) sur le financement de banques de développement, ou encore sur le financement de banques privées conjointement avec Proparco (cf. modalités d'intervention, plus bas).

Le cas échéant, l'AFD se concentrera sur la promotion de services collectifs urbains plus durables et résilients au changement climatique, et sur des modes de gouvernance et d'aménagement novateurs. Elle cherchera à intégrer les acteurs français déjà engagés sur ces questions (l'Ambassade de France, les coopérations décentralisées, l'IFAL, l'IRD).

<sup>18</sup> Au milieu des années 1930, l'« ejido » a ainsi été mis en place ; cette modalité prévoit que l'ensemble des décisions concernant l'usage d'un territoire soient prises de manière collective par les membres de l'« ejido ».

### 3.2.4 Objectif 4 : Promouvoir des services publics inclusifs



La promotion des services publics inclusifs vise à réduire les inégalités produites par le modèle de développement mexicain. L'AFD cherchera à contribuer à cet objectif, en cohérence avec la priorité accordée aux sujets sociaux par le nouveau président et avec le cadre d'orientation stratégique de la zone Amérique Latine et Caraïbes 2018-2022 : « la transition vers des modèles économiques plus sobres en énergies et en ressources naturelles n'est possible que si les conditions du bien-être des populations, notamment celles dont la subsistance dépend de ces ressources, sont assurées. Le renforcement de la résilience des ménages par des politiques d'appui à l'activité économique et de protection sociale permet de réduire leur vulnérabilité face aux crises et de renforcer leur capacité d'adaptation aux effets du changement climatique. Aucune « croissance verte » n'est soutenable sans mécanismes de solidarité et d'inclusion sociale ».

L'AFD prêter une attention particulière à intégrer ces sujets au sein de secteurs dans lesquels elle est déjà présente (accès à l'énergie, à l'eau, à l'assainissement, aux transports, meilleure intégration des enjeux sociaux dans les programmes et politiques de transition énergétique, etc.).

L'AFD souhaite par ailleurs étendre le champ de son action en faveur de l'inclusion sociale, par des interventions dans de nouveaux secteurs. L'AFD examinera les possibilités d'interventions suivantes :

#### - dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle,



par exemple sur le développement de la qualité de l'offre des universités techniques, en lien avec la demande des entreprises. La qualification de ressources humaines adaptée aux besoins de l'économie est en effet une préoccupation forte des autorités mexicaines.

Les projets permettant de compléter des partenariats/coopérations existants avec des acteurs français, notamment portés par le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France (une coopération franco-mexicaine active autour des instituts français universitaires technologiques existe notamment), seront privilégiés.

Un lien avec les secteurs déjà financés par l'AFD sera recherché. En particulier, les sujets de la génération d'emplois par la transition énergétique et de la formation professionnelle pour la mise en œuvre de la réforme énergétique (analyse de l'impact de la transition



énergétique sur la création d'emplois, identification des besoins d'emplois et donc de formations nécessaires à la transition énergétique) seront analysés. Le ministère de l'Energie intègre dans ses stratégies un objectif d'accompagnement des ressources humaines pour assurer la transition énergétique.

Ces sujets d'emploi et de formation professionnelle pourront faire l'objet de projets spécifiques ou être intégrés en tant que composante de projets/programmes sectoriels plus larges, par exemple pour assurer le lien entre la mise en œuvre des politiques sectorielles concernées et la disponibilité des ressources humaines nécessaires.

#### - dans le secteur de la santé et de la protection sociale,



présenté par l'administration entrante comme l'un de ses principaux défis (parmi les axes annoncés, figurent la consolidation de la prévention et du premier niveau de soins, la mise en place d'un système de retraites, l'augmentation du financement de la santé) : accompagnement d'établissements de soin de qualité accessibles au plus grand nombre, accompagnement de réformes du système de santé ou de la protection sociale, accompagnement de programmes sociaux permettant l'adaptation au changement climatique des Mexicains les plus pauvres/vulnérables.

L'expérience du système de santé et de protection sociale français est reconnue à l'international (par exemple : gestion des établissements de santé, qualité des soins, dispositifs d'assurance maladie, universalité des dispositifs de protection sociale). L'AFD cherchera à mobiliser l'expertise française qui existe dans ces secteurs.

## 3.3. OBJECTIFS TRANSVERSAUX

### 3.3.1 Contribuer aux engagements français en faveur du climat



L'AFD a construit son partenariat avec les autorités mexicaines en accompagnant la stratégie nationale de lutte contre le changement climatique qui s'est traduite notamment par la contribution du Mexique à l'Accord de Paris.

Conformément à l'objectif retenu pour l'AFD dans les pays émergents et aux objectifs de son Plan d'Orientation Stratégique 2018-2022, l'agence continuera à financer des opérations ayant des co-bénéfices climat, à hauteur de 70 % de ses engagements, et cherchera à ce que l'intégralité de ses financements s'inscrive dans des trajectoires de développement sobre en carbone et résilient, au sens de l'Accord de Paris. **Ses interventions menées dans le cadre des trois premiers objectifs détaillés ci-dessus contribueront à la lutte contre le changement climatique, qui restera un axe majeur de son intervention au Mexique, de façon transversale.**

L'agence assurera une veille sur les mécanismes de financement innovants mis en place par le Mexique : fonds pour le changement climatique, marché carbone national, taxe carbone, titres obligataires « catastrophe naturelle », instruments financiers de banques et sociétés financières publiques et privées soutenant des pratiques durables comme la souscription à des obligations vertes. Dans le cadre de ses interventions/coopérations au Mexique et dans d'autres pays d'Amérique Latine, l'AFD cherchera à valoriser ces mécanismes mis en place par le Mexique.

### 3.3.2 Promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes



Au Mexique, les inégalités femmes-hommes restent très marquées, notamment en termes d'accès à l'éducation et à la santé (58 femmes pour 100 hommes ont un accès direct aux services de santé), au système financier (30 % des femmes possèdent un compte bancaire, contre 42 % des hommes) et au marché du travail (taux d'emploi de 44 % pour les femmes contre 78 % pour les hommes)<sup>19</sup>.

Cette dimension a été jusqu'à présent peu prise en compte dans les opérations de l'AFD au Mexique. Conformément aux objectifs de l'AFD dans le cadre de son Plan d'Orientation Stratégique 2018-2022 (« mettre l'accent sur l'égalité hommes/femmes ») et en lien avec l'engagement de l'ambassade de France au Mexique sur le sujet du genre, l'équipe de Mexico sera formée et conseillée sur les enjeux liés au genre au Mexique et sur les moyens d'intégrer cette dimension à ses opérations.

Parmi les secteurs d'intervention identifiés au point 3.2,

les suivants seront privilégiés pour la formulation d'objectifs principaux ou spécifiques sur le genre, en raison à la fois de la pertinence du sujet du genre au sein de ces secteurs et de l'expérience de l'AFD sur ces secteurs :

- l'enseignement supérieur et la formation professionnelle, dans la mesure où la formation professionnelle demeure le vecteur principal d'employabilité des femmes. L'AFD cherchera à favoriser l'accès des femmes aux filières qui sont majoritairement masculines ;
- lutte contre le changement climatique : l'AFD cherchera à appuyer la mise en œuvre des stratégies nationales existantes sur la prise en compte du genre dans les programmes de lutte contre le changement climatique et contre la déforestation.

Les stratégies nationales mexicaines reconnaissent en effet que l'accès des femmes aux ressources naturelles ainsi que leur participation à la gestion de ces ressources est nécessaire pour assurer la durabilité de l'environnement. Le programme spécial sur le changement climatique (PECC, 2014-2018) et la Stratégie nationale REDD + établissent ainsi des stratégies spécifiques pour intégrer la perspective de genre dans les politiques environnementales.

- l'aménagement et la gouvernance durable des territoires : l'AFD cherchera à s'assurer de la participation des femmes dans la gestion des territoires, et de la bonne prise en compte des éventuels besoins différenciés des hommes et des femmes dans l'écosystème de ces territoires, ruraux comme urbains ;
- l'intermédiation financière, particulièrement pertinente pour les questions d'accès des femmes aux services financiers et au marché du travail.

### 3.3.3 Contribuer à l'influence française

Une offre française reconnue et de qualité existe en matière d'énergie, de biodiversité (exemple : gestion, financement et gouvernance d'aires protégées), de secteurs sociaux, d'eau et assainissement, de développement urbain. L'AFD continuera à être un vecteur d'influence française à plusieurs titres :

- en valorisant l'expertise et l'expérience françaises à travers notamment ses actions de coopération technique pour lesquelles seront recherchées des synergies avec Expertise France. Cette capacité de l'AFD à mobiliser de l'expertise française pertinente est une valeur ajoutée reconnue par les administrations mexicaines et permet à ce titre d'améliorer sa compétitivité parmi des bailleurs offrant des volumes plus importants et des tarifications plus attractives ; elle positionne par ailleurs l'AFD comme un acteur essentiel de la relation bilatérale franco-mexicaine ;

<sup>19</sup> OCDE, Better Life Index – Edition 2016 Database and Gender Database



- en poursuivant sa collaboration avec Business France, pour encourager le positionnement des entreprises françaises sur les secteurs d'intervention de l'AFD.

### 3.3.3 Participer à l'amélioration de la gouvernance



Le CICID de novembre 2016 transfère le mandat de « gouvernance » à l'AFD dans le cadre des Objectifs de Développement Durable. La question de la gouvernance a pris de l'ampleur au Mexique depuis quelques années, au regard notamment des différentes affaires de corruption et du fort taux d'impunité. Le sujet est de plus en plus relayé par les réseaux sociaux et les mobilisations collectives et, depuis quelques mois, par le candidat AMLO désormais élu, qui a fait de la lutte contre la corruption un thème central de son programme. Un important travail de diffusion des bonnes pratiques et d'accompagnement à la mise en œuvre d'organismes de contrôle semble nécessaire. L'AFD envisage de mettre en place un dialogue avec des centres de recherche pour analyser les possibilités de projets de gouvernance fiscale et judiciaire ainsi que

d'accompagnement de la décentralisation et de l'autonomisation des collectivités locales, dans la perspective de contribuer à l'objectif de promotion durable des territoires et à l'efficacité de l'action publique. Les sujets fiscaux feront l'objet d'une attention particulière de l'AFD (amélioration du recouvrement fiscal, lutte contre l'évasion fiscale), dans le contexte d'un intérêt manifesté par l'équipe gouvernementale pour l'expérience et l'engagement français sur le sujet. Ce travail se ferait en coopération avec les bailleurs internationaux déjà actifs sur ce sujet, notamment la BID et la Banque Mondiale.

## 3.4. PARTENARIATS ET PRODUCTION DE CONNAISSANCES

### 3.4.1 Partenariats



En cohérence avec les ODD, le plan d'orientation stratégique 2018-2022 de l'AFD retient le renforcement de l'approche « partenariale » de l'AFD, afin de faire émerger des solutions innovantes, de mutualiser ressources humaines et financières et de renforcer l'influence de la France. Cette approche stratégique ancre l'AFD dans un positionnement novateur, qui consiste à peser non plus seulement par les volumes de ses financements mais aussi et de manière plus forte par la mise en place de collaborations de long terme articulées avec l'ensemble de son action. Dans ce contexte, l'AFD au Mexique continuera à développer des partenariats, à différents niveaux :

**- partenariats avec les bailleurs du développement :** l'AFD continuera à développer ses relations avec les autres bailleurs du développement : échange d'analyses et d'informations, mais aussi cofinancements (notamment avec la Banque Interaméricaine de Développement/BID et la Banque Mondiale), dans une démarche d'enrichissement mutuel et en cohérence avec l'ambition générale de l'AFD de développer ses partenariats. Au-delà des cofinancements, la relation avec la BID fera l'objet d'une attention spécifique, dans le cadre du partenariat plus large AFD/BID très nourri. Différents outils du partenariat général AFD/BID pourront être mobilisés : i) un fonds de coopération, qui vise à soutenir des études/

événements pour appuyer la mise en œuvre des NDC, la gouvernance et la préparation de cofinancements, ii) l'initiative conjointe AFD/BID pour la mise en œuvre des NDC au niveau des villes et la définition de trajectoires de décarbonation de long terme, qui a été lancée le 12 décembre 2017 au sommet climat de Paris ;

- **participation aux réseaux de banques de développement**, notamment autour de la finance climat pour affirmer leur rôle dans la mise en œuvre de l'accord de Paris. En particulier, la principale banque de développement public du pays, NAFIN, est membre du réseau de banques publiques de développement IDFC, dont l'AFD assure la présidence depuis octobre 2017 et qui est très actif sur les sujets de la finance climat. Dans ce contexte, l'AFD étudiera la possibilité de développer un partenariat privilégié avec NAFIN sur les sujets climat ;
- **partenariats auprès de partenaires locaux** (instituts de recherche et think tank) pour participer aux dialogues de politique publique (cf. infra) ;
- **partenariat avec les différents acteurs français mobilisés sur le Mexique, au niveau politique ou technique** ;
- l'agence étudiera également l'opportunité d'un partenariat avec la nouvelle chaîne France 24 en espagnol, qui dispose d'un correspondant à Mexico, afin de favoriser la mise en réseau d'acteurs français et mexicains.

### 3.4.2 Production de connaissances

L'objectif des productions de connaissances sera à la fois de contribuer aux échanges franco-mexicains généraux et, plus particulièrement, d'accompagner les interventions financées par l'AFD, pour in fine, renforcer le dialogue sur les politiques publiques et les trajectoires de croissance. Les nouvelles thématiques d'intervention envisagées pour l'Agence au Mexique feront l'objet d'une attention particulière, et l'AFD cherchera à identifier des sujets encore peu traités par les nombreuses publications relatives au Mexique. La génération d'emplois par la transition énergétique fera l'objet d'une attention particulière des productions de connaissances ; une collaboration avec la CEPAL et/ou l'OCDE pourrait être envisagée sur ce sujet. Des partenariats avec des centres de recherche comme Mexico Evalua (centre d'analyse des politiques publiques, qui intervient notamment sur les sujets de la dépense publique, la corruption, la sécurité et la justice), World Resource Institute ou encore le Centre d'Etudes Mexicaines et d'Amérique Centrale [CEMCA], qui travaille notamment sur les sujets de la dimension sociale du changement climatique et les inégalités hommes/femmes)

pourraient être envisagés. La mobilisation de la « facilité pour un programme de recherche sur les inégalités dans les pays en développement et émergents », financée par l'UE et mise en œuvre par l'AFD, permettra par ailleurs à l'AFD de commencer à travailler sur le sujet des inégalités au Mexique (production de travaux académiques), en cohérence avec son nouvel objectif de promotion de services publics inclusifs.

L'AFD veillera à mobiliser le plus possible ses compétences internes de production de connaissances (recherche et évaluation, analyse économique, modélisation) et à articuler étroitement ses activités de recherche avec les financements et accompagnements techniques développés au Mexique.

L'AFD cherchera à évaluer plusieurs de ses opérations, dans une logique d'apprentissage et de perfectionnement de ses interventions à venir, et pour préparer les échéances internationales à venir en 2020 (notamment la COP Biodiversité en Chine et la présentation des trajectoires de long terme et le rehaussement des NDC).





# 4.

**MOYENS ET  
MODALITÉS  
D'INTERVENTION**

## 4.1. PROGRAMMATION FINANCIÈRE INDICATIVE

Sur la période 2018-2022, l'AFD prévoit d'engager un montant de 1 150 M€, qui serait décomposé en :

- 775 M€ de prêts souverains, soit 160 M€/an en moyenne, sous la forme de prêts de politique publique dans la continuité de ceux réalisés ces dernières années, mais aussi sous la forme de prêts projets ;

- et environ 375 M€ de prêts non souverains.

Ces prévisions d'engagement sont cohérentes avec les projections de limites souveraines et non souveraines.

## 4.2. PROGRAMMATION FINANCIÈRE INDICATIVE

### 4.2.1 Maintenir une forte activité souveraine et structurer un agenda avec le gouvernement

L'AFD cherchera à augmenter son activité souveraine, idéalement sur une base annuelle régulière, afin d'accompagner les politiques mexicaines et le dialogue franco/mexicain sur des enjeux globaux.

Les prêts de politique publique resteront l'outil principal de l'activité souveraine de l'AFD au Mexique, avec l'objectif d'un prêt de politique publique par an à compter de 2019. Ceci nécessitera : i) la disponibilité de ressources suffisantes en subvention pour financer des coopérations techniques à la hauteur des enjeux des politiques financées et ii) la mobilisation des acteurs publics français, notamment les acteurs politiques (les ministères techniques concernés et le ministère de l'économie et des finances), pour proposer au Mexique un dialogue de haut niveau sur les sujets financés par l'AFD.

Le Mexique et la France signeront une feuille de route, définissant les sujets sur lesquels ils souhaiteraient travailler ensemble pour les prochaines années, notamment à travers des prêts de politique publique. Ceci devrait permettre à l'AFD de mieux anticiper la préparation de ses financements et la mobilisation de son expertise interne et des acteurs français pertinents, et de renforcer la pérennité de son intervention au Mexique.

### 4.2.2 Développer l'activité non souveraine

Les objectifs de développement de l'activité non-souveraine nécessiteront une mobilisation forte des équipes. Le financement des banques de développement sera étudié notamment, sous réserve d'une adaptation des produits

financiers proposés par l'AFD au Mexique, permettant d'assurer une meilleure compétitivité de l'offre financière de l'AFD au Mexique.

### 4.2.3 S'inscrire dans la relation bilatérale franco-mexicaine

Les interventions de l'AFD continueront à se concentrer sur des sujets d'intérêt partagé entre la France et le Mexique, permettant d'alimenter le dialogue politique entre les deux Etats et de mobiliser des acteurs français de haut niveau pour des échanges avec les autorités mexicaines.

La signature d'une feuille de route entre la France et le Mexique (cf. supra) devrait contribuer à la construction de cette relation politique.

L'AFD s'attachera également à travailler en étroite concertation avec les différentes administrations et les différents acteurs techniques français engagés ou souhaitant s'engager dans des coopérations avec le Mexique, ceci notamment en lien avec Expertise France. A titre d'exemple, au niveau des administrations nationales, l'AFD maintiendra un dialogue régulier avec les ministères de la transition écologique et solidaire, de l'agriculture et de l'alimentation, des solidarités et de la santé, de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation. La présence des conseillers aux affaires agricoles d'une part et au développement durable d'autre part, au niveau de l'ambassade de France au Mexique permettra d'assurer la complémentarité des interventions de l'AFD avec les accords de coopération existants entre les deux pays sur ces sujets, et avec les coopérations développées par l'ambassade.

#### 4.2.4 Renforcer la mobilisation d'une large palette d'outils

La diversité d'outils dont dispose l'AFD est nécessaire pour ancrer son attractivité au Mexique et répondre à la diversité des besoins des acteurs mexicains. L'AFD cherchera à mobiliser encore davantage la diversité de ses outils de financement et d'accompagnement :

- prêts souverains et non souverains, pour financer des politiques publiques et des projets d'investissement,
- subventions pour permettre la mise en œuvre de coopérations techniques ou des projets pilotes innovants à fort impact, en accompagnement de prêts de politique publique ou d'investissement,
- sur le sujet spécifique de la mise en œuvre des Accords de Paris :

- **mobilisation de la « facilité 2050 »** de l'AFD, qui vise à accompagner des pays en développement et émergents, dans l'élaboration de trajectoires de développement bas carbone et résilientes. Le Mexique étant l'un des rares pays à avoir déjà défini une stratégie bas-carbone 2050, la mobilisation de la facilité viserait à l'appuyer pour ajuster et préciser cette stratégie si besoin, en évaluer la faisabilité, travailler à la mise en cohérence entre les NDC et cette stratégie long-terme, en accompagner la mise en œuvre et le suivi, la décliner au niveau sectoriel, et y intégrer les sujets sociaux (exemple : fiscalité en faveur de la transition énergétique et de la redistribution, impacts sociaux de certains projets d'énergies renouvelables, etc.). La décarbonation profonde du pays passe par de nombreux secteurs et donc par des politiques publiques sectorielles, fiscales, sociales. Dans tous ces domaines, les besoins d'élaboration de stratégie restent massifs.

- **mobilisation de l'initiative conjointe AFD/BID** pour des trajectoires de croissance bas carbone et résilientes en Amérique Latine et Caraïbes, annoncée au Sommet de Paris sur le climat le 12 décembre 2018, notamment dans son volet de mise en œuvre des NDC au niveau des villes (décentralisation des compétences climat pour les territoires),

- **mobilisation du Fonds Vert** pour le climat (AFD accréditée depuis juillet 2015).

- financement d'ONG, à travers son guichet ONG, notamment sur les sujets de gouvernance, état de droit, défense des droits de l'homme, migrations ;
- financement de coopérations décentralisées, à travers

sa Facilité de Financement des Collectivités Locales (FICOL), sur des sujets liés aux opérations en cours ou à des sujets que l'AFD souhaite investir, dans le contexte de dynamisme de la coopération décentralisée au Mexique. La préservation des océans, l'économie numérique et le développement urbain, notamment, font déjà l'objet de discussions entre collectivités locales françaises et mexicaines ou, a minima d'un intérêt de collectivités locales à proposer des échanges à leurs homologues mexicains.

- production de connaissances et partenariats avec des acteurs mexicains. L'AFD mobilisera notamment la « facilité européenne pour un programme de recherche sur les inégalités dans les pays en développement et émergents », pour la production de travaux académiques sur les inégalités au Mexique ;
- mobilisation de la diversité de son expertise interne (exemples : évaluation, recherche, outils de modélisation) et mise en réseau avec l'expertise française et avec Expertise France.

L'AFD cherchera à développer des prêts sous forme « d'approche projet », considérés comme complémentaires des prêts de politique publique, car contribuant à la mise en œuvre des cadres nationaux (de régulation, évaluation, suivi) soutenus dans le cadre de prêts de politique publique. Le ministère des Finances s'est montré ouvert à une telle évolution de son partenariat avec l'AFD. Cette évolution dépendra notamment de la bonne réussite d'un co-financement avec la Banque Mondiale au bénéfice de l'Etat mexicain sous forme de projet d'investissement, qui est en cours de signature (amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments publics).

#### 4.2.5 Poursuivre les activités de coopération technique

Le maintien des moyens humains et financiers dédiés à la coopération technique continuera à être un facteur crucial de l'attractivité de l'offre de l'AFD. L'AFD continuera à solliciter des ressources FEXTE et de différentes facilités (de l'UE, le Fonds vert, la nouvelle Facilité d'Amorçage, de préparation et de suivi de Projets).

## 4.3. MODALITÉS DE SUIVI DE LA STRATÉGIE

La stratégie sera suivie au moyen d'indicateurs définis en Annexe, provenant principalement de la grille d'indicateurs de résultats validée par le CICID en 2016.

Elle fera l'objet d'une note annuelle de suivi. Ce rapport constituera un outil de dialogue entre l'AFD et les tutelles, d'une part, et entre l'agence, le responsable pays et le département géographique, d'autre part. Son objectif sera d'analyser les opportunités et de déterminer l'utilité de poursuivre les axes stratégiques ou de les infléchir, au fil des ans. Elle comprendra notamment i) des éléments marquants du contexte, ii) une synthèse de l'activité comprenant une revue quantitative et qualitative du portefeuille (projets en cours d'identification, d'instruction, engagés, en cours d'exécution et achevés) ainsi que la notation qualité du portefeuille, iii) une note sur le degré

d'avancement de la stratégie, les évolutions constatées, les mesures proposées, etc.

Cette stratégie fera l'objet d'une revue à mi-parcours, en 2021. Celle-ci comprendra la quantification des indicateurs définis en Annexe et permettra d'intégrer l'activité du groupe dans son intégralité, comprenant une analyse des synergies développées entre l'AFD et PROPARCO (prise en charge de toute l'activité secteur privé par PROPARCO à compter de janvier 2019) et entre l'AFD et Expertise France, dont l'intégration pourrait intervenir à compter de fin 2019.

# ANNEXE – INDICATEURS DE SUIVI DE LA STRATÉGIE

## Résultats intermédiaires

- Volumes d'engagements et de décaissements annuels
- Signature d'une feuille de route avec le gouvernement mexicain (définition des secteurs d'intervention privilégiés de l'AFD au Mexique auprès de l'Etat mexicain et programmation indicative pluriannuelle)
- Régularité de l'octroi de prêts de politique publique
- Pourcentage de projets non souverains (nombre et volume)
- Pourcentage de projets sur de nouveaux secteurs d'intervention de l'AFD au Mexique (secteurs sociaux, gouvernance)
- Disponibilité d'une analyse sur l'offre financière de l'AFD au Mexique (comparaison avec les pratiques des autres bailleurs et les évolutions de la demande mexicaine), posant la question de son besoin d'adaptation
- Disponibilité de travaux d'évaluation de plusieurs opérations de l'AFD au Mexique
- Disponibilité de travaux de production de connaissances auxquels l'agence aura contribué
- Opérationnalité de la délégation régionale Amérique centrale

## Objectifs transversaux

- Influence française : existence et nombre de programmes d'échanges entre acteurs mexicains et français (collectivités locales, ONG, entreprises) soutenus par l'agence
- Pourcentage de projets non souverains (nombre de projets et volume)
- Contribution à la lutte contre le changement climatique
  - Compatibilité avec les Accords de Paris : part des autorisations d'engagement (en montant) compatible avec les Accords de Paris,
  - Co-bénéfice climat : part des autorisations d'engagements (en montant) ayant un co-bénéfice climat,
- Objectif d'une agence « 100 % lien social » : part (en montant) des autorisations d'engagement contribuant au renforcement du lien social, tel qu'il sera défini en 2019 à l'échelle de l'AFD en général (par exemple : réduction de certaines inégalités sociales, création d'emplois formels, notamment accessibles aux femmes, aménagement d'un espace public ouvert à tous).
- Genre : part des autorisations d'engagement (en nombre et en volume) ayant un objectif genre, avec une notation 1 ou 2 selon l'indicateur CAD. Les projets marqués CAD-1 et CAD-2 seront suivis de manière distincte pour permettre une analyse plus fine ;
- Gouvernance : disponibilité d'analyses relatives à l'opportunité d'intervenir sur les sujets gouvernance fiscale et judiciaire et d'Etat de droit et les modalités, le cas échéant, d'investir sur ces sujets.

## Indicateurs agrégables

L'agence suivra ces actions ci-dessous, lorsque cela est applicable et sous réserve de la conduite de projets dans les secteurs concernés :

### Promouvoir le développement durable des territoires

- Milieu rural :
  - superficie bénéficiant de programmes de restauration ou de gestion durable de la bio-diversité (CICID) ;
  - nombre d'acteurs locaux ayant travaillé avec l'appui de l'AFD sur des modèles de gouvernance territoriale ;
- Milieu urbain :
  - nombre de personnes bénéficiant d'un service d'assainissement géré en toute sécurité » ;
  - et nombre de personnes dont la qualité du système d'assainissement est améliorée (CICID) ;
  - nombre de passagers empruntant les transports en commun sur les tronçons financés (CICID).

### Améliorer la gestion des ressources naturelles

- Nombre de gens concernés par les programmes de développement local financés par l'AFD ;
- Nombre d'exploitations agricoles familiales soutenues par les programmes financés par l'AFD (CICID) ;
- Nombre d'exploitations agricoles ayant adopté des pratiques plus durables et adaptées aux défis posés par le changement climatique ;
- Nombre d'opérateurs d'eau et d'assainissement ayant bénéficié d'un accompagnement par l'AFD en vue d'améliorer leurs performances opérationnelles et leur résilience au changement climatique.

### Favoriser un mode de développement plus sobre en carbone

- Nouvelles capacités d'énergies renouvelables installées ou récupérées (CICID) ;
- Réduction des émissions de gaz à effet de serre : tonnes de CO<sub>2</sub> économisées (CICID).

### Promouvoir des services publics inclusifs

- Part des autorisations d'engagement (en nombre) permettant de contribuer à ce nouvel objectif de la stratégie ;
- Nombre de jeunes accueillis dans les dispositifs de formation professionnelle soutenus par l'AFD.

Pour tous les indicateurs concernant un nombre de personnes, on cherchera, en fonction des données disponibles, à suivre les données différenciées hommes/femmes.

# LISTE DES SIGLES

**AFD** : Agence française de développement

**ALENA** : Accord de Libre Echange Nord-Américain (en anglais North American Free Trade Agreement –**NAFTA**- ou Tratado de Libre Comercio de America del Norte –**TLCAN**-)

**AMLO** : Andres Manuel Lopez Obrador

**APD** : Aide Publique au Développement

**BCEI** : Banque centraméricaine d'intégration économique

**BID** : Banque interaméricaine de développement

**CCFD** : Comité catholique contre la faim et pour le développement

**CFE** : Compagnie Fédérale de l'électricité

**CICID** : Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement

**CONABIO** : Agence mexicaine de la biodiversité

**CONAGUA** : Agence mexicaine de la gestion de l'eau

**CONAFOR** : Agence mexicaine des forêts

**CONANP** : Agence mexicaine des aires protégées

**COP** : Conférence des Parties

**CFE** : Compagnie Fédérale d'Electricité

**CSFM** : Conseil stratégique franco-mexicain

**FAPS** : Facilité d'Amorçage, de préparation et de suivi de Projets

**FEXTE** : Fonds d'Expertise technique et d'échanges d'expériences

**FFEM** : Fonds français pour l'Environnement Mondial

**FICOL** : Facilité de Financement des Collectivités Territoriales françaises

**FIDH** : Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme

**FMI** : Fonds Monétaire International

**G20** : Groupe des vingt

**GES** : gaz à effet de serre

**IDE** : Investissements directs étrangers

**IDFC** : International Development Finance Club – Club international du financement du développement

**IDH** : Indice de Développement Humain

**IFAL** : Institut Français d'Amérique Latine

**INEGI** : Institut National de Statistique et de Géographie

**IMCO** : Instituto Mexicano para la Competitividad

**IRD** : Institut de Recherche pour le Développement

**LAIF** : Facilité d'investissement pour l'Amérique Latine

**MEAE** : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

**MORENA** : Mouvement de régénération nationale

**NAFIN** : Nacional Financiera

**NDC** : Nationally Determined Contribution/contributions [en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre] déterminées au niveau national

**OCDE** : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

**ODD** : Objectifs de Développement Durable

**OFCE** : Observatoire Français des Conjonctures Economiques

**ONG** : Organisation non gouvernementale

**PECC** : Programa Especial de Cambio Climático – Programme Spécial pour le Changement climatique

**PIB** : Produit intérieur brut

**PND** : Plan National de Développement

**PNI** : Programme National d'Infrastructure

**PNR** : Parcs Naturels Régionaux

**POS** : Plan d'Orientation Stratégique

**PrPP** : Prêt de politique publique

**PROPARCO** : Promotion et Participation pour la Coopération économique

**REDD** : Réduction des émissions provenant de la déforestation et dégradation des forêts

**SCAC** : Service de Coopération et d'Action Culturelle

**SEDATU** : Ministère du développement rural, territorial et urbain

**SEDUVI** : Ministère du développement urbain et du logement

**SEMARNAT** : Ministère de l'environnement et des ressources naturelles

**SENER** : Ministère de l'énergie

**SHCP** : Ministère des finances (Hacienda)

**TGE** : Très grands émergents

**UE** : Union Européenne

**USD** : Dollars américains

## **Qu'est-ce que l'AFD ?**

Institution financière publique et solidaire, l'AFD est l'acteur central de la politique de développement de la France. Elle s'engage sur des projets qui améliorent concrètement le quotidien des populations, dans les pays en développement, émergents et l'Outre-mer.

Intervenant dans de nombreux secteurs - énergie, santé, biodiversité, eau, numérique, formation -, l'AFD accompagne la transition vers un monde plus sûr, plus juste et plus durable, un monde en commun.

Son action s'inscrit pleinement dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD).

Présente dans 115 pays via un réseau de 85 agences, l'AFD accompagne aujourd'hui plus de 4000 projets de développement. En 2018, elle a engagé 11,4 milliards d'euros au financement de ces projets.

<http://www.afd.fr>

# AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Tél. : +33 1 53 44 31 31 – Fax. : +33 1 44 87 99 39  
5, rue Roland Barthes, 75 598 Paris Cedex 12 – France

[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

